



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.7.4.2025

**Pan
Paweł Kisowski
Burmistrz Miasta i Gminy Świerzawa**

Urząd Miejski w Świerzawie
pl. Wolności 60
59-540 Świerzawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/067 – „Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Świerzawie ¹ , plac Wolności 60, 59-540 Świerzawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Kisowski, Burmistrz Miasta i Gminy Świerzawa ² , od 20 grudnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zarządzanie zasobami ludzkimi.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one związek z działaniami prowadzonymi w powyższym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/64/2025 z 3 kwietnia 2025 r.2. Marta Okrasa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/63/2025 z 3 kwietnia 2025 r.

(akta kontroli tom I, str. 1-3)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zasoby ludzkie w Urzędzie były co do zasady adekwatne do wykonywanych zadań, przy jednoczesnym nierealizowaniu zadań kontrolnych w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i osadników przydomowych oczyszczalni ścieków, które wskazują na nieprawidłowości w funkcjonowaniu Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej.

Przyjęte w Urzędzie procedury w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi opracowano w sposób prawidłowy i rzetelny, a pracownicy zostali z nimi zapoznani.

W Urzędzie nie sporządzano opisów stanowisk pracy i nie dokonano ich wartościowania. Nabory na wolne stanowiska pracy były na ogół rzetelnie prowadzone, z wyjątkiem jednego przypadku (na 13 zbadanych), w trakcie którego członkowie Komisji rekrutacyjnej nie udokumentowali dokonanej oceny merytorycznej kandydata. Stwierdzono również nieprawidłowe dokumentowanie zakresu przekazywanych dokumentów osobowych w każdym z dwóch przypadków przeniesienia pracowników Urzędu.

W dwóch z pięciu egzaminów kończących służbę przygotowawczą pracowników samorządowych stwierdzono nierzetelne przygotowanie testów sprawdzających wiedzę pracowników, a w jednym przypadku również nie zapewniono wymaganego składu komisji egzaminacyjnej. Mimo obowiązku, okresowej ocenie nie poddano trzech z ośmiu badanych pracowników, a zobowiązani do przeprowadzenia oceny bezpośredni przełożeni nie złożyli wymaganych sprawozdań z przeprowadzenia oceny ze wskazaniem m.in. przyczyn ich nieprzeprowadzenia.

Burmistrz w trzech na pięć zbadanych dodatków specjalnych przyznał je z naruszeniem § 17 ust. 3 Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miejskim w Świerzawie⁵, tj. w kwotach wyższych od 40% wynagrodzenia zasadniczego tych pracowników (dodatki zawyżone odpowiednio o kwoty: 1040 zł, 1200 zł i 79 zł). Ponadto w jednym na pięć przypadków, dodatek specjalny został przyznany na okres od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., a następnie ponownie za wykonywanie tych samych zadań na okres od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r., stając się tym samym stałym elementem wynagrodzenia.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie ustalił funduszu nagród, pomimo że zobowiązywał go do tego § 18 ust. 2 Regulaminu wynagradzania. Oprócz tego w § 18 ust. 12 Regulaminu wynagradzania, niezgodnie z obowiązującymi przepisami, zabroniono uwzględnia nagród przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczeń chorobowych.

W latach 2021-2024 nierzetelnie sporządzano harmonogramy szkoleń zewnętrznych i sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji szkoleń. Po odbyciu szkoleń zewnętrznych w 41 przypadkach, pracownicy nie sporządzili końcowych ocen szkolenia. Ponadto w 27 na 41 przypadków nie dostarczyli dokumentów potwierdzających udział w szkoleniach, tj. certyfikatów lub

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Zarządzenia Burmistrza: Nr 120/22/2020 z 6 października 2020 r., Nr 120/6/2021 z 1 października 2021 r., Nr 120/13/2021 z 29 grudnia 2021 r., Nr 120/6/2023 z 30 czerwca 2023 r., Nr 120/9/2024 z 1 sierpnia 2024 r., Nr 120/23/2024 z 31 grudnia 2024 r.; dalej: Regulamin wynagradzania.

zaświadczeń, co było niezgodne z § 15 Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Urzędu Miejskiego w Świerzawie⁶.

Wyżej wymienione ustalenia kontroli NIK wskazują na niezapewnienie przez Burmistrza w badanym zakresie w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Zarządzanie zasobami ludzkimi

Opis stanu faktycznego

1. Łączne zatrudnienie w Urzędzie na stanowiskach urzędniczych według stanu na 1 stycznia 2021 r. i 31 grudnia 2024 r. wynosiło 26 osób, które zatrudniono odpowiednio na 25,5 i 25,38 etatu⁸. Wśród tych pracowników na stanowiskach kierowniczych⁹ zatrudniono w tym okresie sześć osób¹⁰, a na pozostałych stanowiskach urzędniczych od 20 osób (na 1 stycznia 2021 r. i 31 grudnia 2024 r.) do 21 osób (na koniec: 2021 r., 2022 r. i 2023 r.)¹¹. Ponadto zatrudniano według stanu na 1 stycznia 2021 r. siedmiu pracowników na stanowiskach pomocniczych i obsługi, których liczba wzrosła do ośmiu na koniec 2021 r., by następnie spaść do: czterech (na koniec 2022 r.), trzech (na koniec 2023 r.) i dwóch (na koniec 2024 r.)¹².

Średnie miesięczne zasadnicze wynagrodzenie brutto pracowników zatrudnionych na stanowisku: [1] urzędniczym wynosiło na koniec: 2021 r. – 4 339,63 zł, 2022 r. – 4 774,81 zł, 2023 r. – 5 040,00 zł, 2024 r. – 5 850,37 zł, w tym dla: [a] kierowników odpowiednio: 5 098,33 zł, 5 730,00 zł, 5 633,33 zł, 7 325,00 zł, [b] pozostałych urzędników odpowiednio: 4 122,86 zł, 4 501,90 zł, 4 870,48 zł, 5 700,50 zł; [2] pomocniczym i obsługi wynosiło na koniec: 2021 r. – 2 975,00 zł, 2022 r. – 3 335 zł, 2023 r. – 3 766,67 zł, 2024 r. – 4 615,00 zł. Natomiast mediana średniego miesięcznego zasadniczego wynagrodzenia brutto pracowników zatrudnionych na stanowisku: [1] urzędniczym wynosiła na koniec: 2021 r. – 4 350,00 zł, 2022 r. – 4 590,00 zł, 2023 r. – 4 980,00 zł, 2024 r. – 5 950,00 zł, [2] pomocniczym i obsługi wynosiła na koniec: 2021 r. – 2 800,00 zł, 2022 r. – 3 255,00 zł, 2023 r. – 3 600,00 zł, 2024 r. – 4 615,00 zł.

Średnie miesięczne wynagrodzenie całkowite brutto¹³ pracowników zatrudnionych na stanowisku: [1] urzędniczym wynosiło na koniec: 2021 r. – 5 669,10 zł, 2022 r. – 6 173,37 zł, 2023 r. – 6 635,01 zł, 2024 r. – 7 825,16 zł, w tym dla: [a] kierowników odpowiednio: 8 368,32 zł, 9 612,73 zł, 9 035,62 zł, 11 336,46, [b] pozostałych urzędników odpowiednio: 4 897,89 zł, 5 190,69 zł, 5 949,12 zł, 7 163,02 zł; [2] pomocniczym i obsługi wynosiło na koniec: 2021 r. – 3 498,23 zł, 2022 r. – 4 515,55 zł, 2023 r. – 4 627,15 zł, 2024 r. – 6 409,59 zł.

⁶ Zarządzenie nr 1200/14/2019 Burmistrza z 10 września 2019 r.; dalej: Regulamin podnoszenia kwalifikacji.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁸ Na koniec 2021 r. i 2023 r. zatrudniano 27 osób na odpowiednio 26,25 etatu i 26,5 etatu.

⁹ Stanowiska kierownicze urzędnicze według rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (XV-XII kategorii zaszerogowania) od nr 2 do nr 8 w tabeli XI pkt 2 ww. rozporządzenia.

¹⁰ Zatrudnionych na sześciu etatach od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. oraz 5,88 etatu na 31 grudnia 2024 r.

¹¹ Zatrudnionych na: 19,5 etatu na 1 stycznia 2021 r. i 31 grudnia 2024 r.; 20,25 etatu na 31 grudnia 2021 r.; 20,5 etatu na 31 grudnia 2022 r. i 31 grudnia 2023 r.

¹² Zatrudnionych odpowiednio na: 6,5 etatu, 8 etatów, 3,5 etatu, 3 etaty i 2 etaty.

¹³ Należności ze stosunku pracy wykazywane w informacji o przychodach z innych źródeł oraz o dochodach i pobranych zaliczkach na podatek dochodowy (PIT-11) za wskazany rok, podzielone przez liczbę miesięcy zatrudnienia w Urzędzie.

Natomiast mediana średniego miesięcznego zasadniczego wynagrodzenia brutto pracowników zatrudnionych na stanowisku: [1] urzędniczym wynosiła na koniec: 2021 r. – 5 461,87 zł, 2022 r. – 5 703,69 zł, 2023 r. – 6 544,78 zł, 2024 r. – 8 191,29 zł, [2] pomocniczym i obsługi wynosiła na koniec: 2021 r. – 3 466,09 zł, 2022 r. – 4 464,91 zł, 2023 r. – 4 439,93 zł, 2024 r. – 6 409,59 zł.

W Urzędzie przeprowadzono w: 2021 r. – jeden skuteczny nabór na stanowisko urzędnicze; 2022 r. – dwa skuteczne nabory z trzech przeprowadzonych na stanowisko urzędnicze; 2023 r. – cztery skuteczne nabory (w tym jeden na stanowisko kierownicze) z ośmiu przeprowadzonych, które w pozostałych przypadkach dotyczyły stanowisk urzędniczych; 2024 r. – cztery skuteczne nabory, w tym trzy na stanowiska kierownicze oraz jeden na stanowisko urzędnicze.

Stosunek pracy ustał w: 2021 r. – pięciu pracownikom Urzędu (w tym dwóm na stanowisku urzędniczym z powodu przejścia na emeryturę); 2022 r. – siedmiu pracownikom Urzędu (w tym urzędnikowi z powodu: wypowiedzenia przez pracownika umowy o pracę i powrotu do pracy zastępowanego pracownika); 2023 r. – pięciu pracownikom (w tym na stanowisku kierowniczym z powodu: wypowiedzenia przez pracownika umowy o pracę (również jednemu na stanowisku urzędniczym) i wyboru na stanowisko sekretarza); 2024 r. – sześciu pracownikom Urzędu, w tym: trzem pracownikom na stanowisku urzędniczym z powodu wypowiedzenia przez pracownika umowy o pracę, jednemu pracownikowi na stanowisku kierowniczym z powodu przeniesienia do innej jednostki i jednemu pracownikowi na stanowisku urzędniczym z powodu przejścia na emeryturę¹⁴.

(akta kontroli tom II, str. 1-10)

2. Analiza sprawozdań z wykonania budżetu Miasta i Gminy Świerzawa za lata 2021-2024 wykazała, że Urząd zrealizował większość zadań własnych, zleconych i powierzonych. Jedynie wśród realizacji wydatków majątkowych (realizowanych przez pracowników Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej), ich wykonanie kwotowe za lata 2021-2024 stanowiły odpowiednio: 50,6% planu po zmianach (wykonanie 7,4 mln zł z 14,5 mln zł), 51,5% (10,0 mln zł z 19,3 mln zł), 63,0% (19,6 mln zł z 31,1 mln zł) i 36,2% (15,6 mln zł z 43,3 mln zł). W ujęciu ilościowym nie wydatkowano środków na realizację (wykonanie wyniosło 0% na koniec roku budżetowego) dla odpowiednio: dziewięciu z 44 zadań inwestycyjnych (20,4%), 14 z 55 (25,4%), 11 z 58 (19,0%) i 20 z 52 (38,5%).

Burmistrz wyjaśnił, że procentowe wykonanie wydatków majątkowych nie odpowiadało stopniu ich realizacji (uwzględniało bowiem jedynie płatności za zrealizowane całościowo/częściowo inwestycje), które to inwestycje w większości przypadków były wieloletnie. Ponadto brak realizacji poszczególnych zadań wynikało z problemem znalezienia wykonawcy robót, bądź złożenie oferty przekraczającej budżet zamawiającego. Poziom zatrudnienia w Referacie Inwestycji i Gospodarki Komunalnej zapewniał – zdaniem Burmistrza – rzetelne wykonywanie zadań z zakresu inwestycji.

Analiza kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w Urzędzie, wykazała, że w trakcie kontroli przeprowadzonej przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, w piśmie z 21 listopada 2024 r., Burmistrz wskazał, iż *powodem niepodejmowania działań określonych w art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. zastępczego zorganizowania*

¹⁴ W pozostałych przypadkach stosunek pracy ustał wobec pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi z powodu wypowiedzenia przez pracownika umowy.

opróżniania zbiorników bezodpływowych i osadników przydomowych oczyszczalni ścieków w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na realizację tych usług, są braki kadrowe uniemożliwiające podejmowanie i prowadzenie takich postępowań wobec właścicieli nieruchomości. Gmina o niskich dochodach budżetowych zmuszona jest do ograniczania wydatków administracyjnych i nie jest w stanie zapewnić wystarczającej liczby etatów urzędniczych dla pełnej realizacji nałożonych na gminę obowiązków.

Burmistrz wyjaśnił, że powodem braku realizacji ww. przepisu był ograniczony budżet Gminy¹⁵, lecz podjęto zintensyfikowane działania kontrolne właścicieli nieruchomości w ramach posiadanych zasobów ludzkich, które skutkowały – wedle Burmistrza – niewystępowaniem przesłanek do organizacji przez Gminę zastępczego wykonania ww. obowiązku ustawowego, a tym samym nie było konieczności zwiększania zatrudnienia w Urzędzie.

W sporządzonych oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata 2021, 2022 i 2024 wskazano na funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Urzędzie. Natomiast w *Raportach z przeprowadzonej samooceny kontroli zarządczej za te lata*¹⁶, wskazano na adekwatność zasobów ludzkich do realizacji celów i zadań przez Urząd. Jednocześnie w całym okresie objętym kontrolą, w ramach przeprowadzonej analizy obszarów ryzyka, którą przeprowadziło czterech pracowników Urzędu¹⁷, nie wskazano ryzyka dotyczącego sytuacji kadrowej jednostki, tj. absencji pracowników nadzoru oraz brak odpowiedniej liczby pracowników merytorycznych.

W Urzędzie nie sporządzono dokumentów planistycznych dotyczących szacowania potrzeb w zakresie zasobów ludzkich.

Burmistrz poinformował, że *potrzeby w zakresie zasobów ludzkich szacowane były na podstawie bieżących potrzeb wynikających z nakładanych na urząd obowiązków, realizowanych zadań oraz możliwości zatrudnienia kadry.*

(akta kontroli tom II, str. 1-128, 256-265)

3. W Urzędzie nie przyjęto odrębnego dokumentu regulującego politykę zarządzania zasobami ludzkimi. Zagadnienia te zostały ujęte w następujących dokumentach:

- Regulaminie organizacyjnym,
- Regulaminie pracy¹⁸,
- Regulaminie naboru na wolne stanowiska urzędnicze¹⁹,
- Regulaminie podnoszenia kwalifikacji zawodowych²⁰,
- Regulaminie wynagradzania,
- Regulaminie okresowej oceny pracowników²¹,

¹⁵ Do sfinansowania usług asenizacyjnych dla mieszkańców Gminy, a w dalszej kolejności prowadzenie postępowań egzekucyjnych w celu wyegzekwowania poniesionych kosztów.

¹⁶ Sporządzonych na podstawie ankiet wśród pracowników Urzędu.

¹⁷ Tj.: Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego, Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, pracownik do spraw ewidencji ludności, pracownik do spraw zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej.

¹⁸ Wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza nr 120/23/2020 z 6 października 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy w Urzędzie, ze zm.; dalej: Regulamin pracy.

¹⁹ Wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza nr 1200/24/2018 z 21 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na wolne kierownicze stanowiska urzędnicze w Urzędzie oraz na wolne stanowiska kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Świerzawa, ze zm.; dalej: Regulamin naboru.

²⁰ Dalej: Regulamin podnoszenia kwalifikacji.

²¹ Wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza nr 1200/16/2015 z 30 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu przeprowadzenia oceny pracowników samorządowych w Urzędzie

- organizacji przeprowadzenia służby przygotowawczej²².

Powyższe dokumenty były spójne. Pracownicy Urzędu byli zapoznawani z zarządzeniami i regulaminami przy nawiązywaniu stosunku pracy, a w przypadku ich zmiany informowani o ich zakresie za pośrednictwem swoich kierowników. W 2024 r. utworzono dostępny dla pracowników Urzędu folder sieciowy z regulacjami wewnętrznymi uzupełnianymi na bieżąco²³.

Elementy, cele oraz zadania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi zawarte w tych dokumentach dotyczyły w szczególności:

- planowania i bilansowania potrzeb kadrowych oraz prowadzenia spraw związanych z naborem na wolne stanowiska pracy (Regulamin organizacyjny, Regulamin naboru),
- wynagrodzeń za pracę i innych świadczeń, czasu pracy, nagradzania i wyróżniania (Regulamin pracy, Regulamin wynagradzania),
- wprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowiska pracy w Urzędzie w celu wyłonienia najlepszych kandydatów,
- dbania o rozwój własnych kompetencji, w tym rozwijania wiedzy zawodowej,
- zasad corocznego planowania i realizacji szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych,
- zasad przyznawania dodatków specjalnych i nagród uznaniowych.

(akta kontroli tom II, str. 1-10, 73-76)

4. W Urzędzie nie sporządzono opisów stanowisk pracy, a także nie poddawano ich wartościowaniu.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie polityka wynagrodzeń kształtowana jest na podstawie przepisów prawa oraz obowiązujących regulaminów wewnętrznych. Mimo niesporządzania formalnych opisów stanowisk i niedokonywania wartościowania stanowisk, specyfika Urzędu pozwala na analizę i porównanie oraz odpowiednie ustalenie wynagrodzeń przysługujących na konkretnych stanowiskach. Każdy pracownik zatrudniony w Urzędzie podpisuje zakres czynności, który pozwala ocenić ilość obowiązków oraz wynikającą z nich odpowiedzialność. Przyznając wynagrodzenie nie sposób nie wziąć pod uwagę kwalifikacji oraz wiedzy i doświadczenia danego pracownika. Ze względu na liczbę zatrudnionych pracowników i szeroki zakres zadań nałożonych na Urząd, praktycznie nie występują stanowiska o takim samym zakresie czynności, odpowiedzialności i obciążeniu, dlatego każde stanowisko wymaga indywidualnej analizy i dostosowania odpowiedniego wynagrodzenia biorąc pod uwagę wiele czynników.

(akta kontroli tom I, str. 409-410)

5. Obowiązujące w Urzędzie zasady przeprowadzania naboru na wolne stanowiska pracy (wynikające z Regulaminu naboru) przewidywały następujące etapy naboru:

- podjęcie przez Burmistrza decyzji o rozpoczęciu procedury rekrutacyjnej na wniosek Sekretarza,
- powołanie przez Burmistrza komisji rekrutacyjnej,

zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych oraz kierowników jednostek organizacyjnych posiadających status pracownika samorządowego.

²² Wprowadzonej zarządzeniem Burmistrza nr 1200/25/2016 z 7 listopada 2016 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia służby przygotowawczej i organizowanie egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie; dalej: zarządzenie dot. służby przygotowawczej.

²³ W okresie objętym kontrolą regulacje wewnętrzne w wersji papierowej były dostępne w sekretariacie Urzędu.

- sporządzenie ogłoszenia o naborze przez Sekretarza we współpracy z pracownikiem do spraw kadrowych,
- upublicznienie ogłoszenia na: stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu²⁴ i tablicy ogłoszeń w Urzędzie,
- weryfikacja spełnienia wymagań formalnych przez komisję rekrutacyjną, której ustalenia zawarte są w protokole z analizy ofert, w którym dokonywany jest wybór metod sprawdzenia kwalifikacji merytorycznych kandydatów i wskazywany termin ich przeprowadzenia,
- sprawdzenie merytorycznych kwalifikacji kandydatów, w tym każdorazowo przeprowadzenie rozmów kwalifikacyjnych przez komisję rekrutacyjną w składzie co najmniej trzyosobowym, której członkowie dokonują samodzielnej oceny kandydata,
- wyłonienie przez komisję osoby rekomendowanej do zatrudnienia, która w największym stopniu spełniała wymagania (lub uznanie, że nabór nie doprowadził do wyboru kandydata),
- sporządzenie protokołu końcowego z przeprowadzonego naboru, na podstawie którego Burmistrz podejmuje decyzję o zatrudnieniu kandydata, bądź o kolejnym naborze,
- prezentacja wyników naboru na: stronie BIP i tablicy ogłoszeń Urzędu.

Badanie dokumentacji z 13 naborów²⁵ wykazało, że 12 z nich zostało przeprowadzonych zgodnie z powyższymi zasadami, a kwalifikacje wybranych kandydatów sprawdzane były co najmniej podczas rozmów rekrutacyjnych. Zatrudnione na poszczególne stanowiska osoby spełniały wymagania w zakresie wykształcenia i stażu pracy, wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych²⁶. W przypadku jednego naboru (na stanowisko kierownika Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej) nie udokumentowano oceny merytorycznej kandydata dokonanej przez członków komisji rekrutacyjnej, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Oprócz tego w przypadku dwóch pracowników, którzy przestali być pracownikami Urzędu w wyniku zawartych – na podstawie art. 22 ustawy o pracownikach samorządowych – porozumień o przeniesieniu pracownika do innej jednostki, nierzetelnie udokumentowano w protokołach zdawczo-odbiorczych zakres przekazywanych dokumentów, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II, str. 73-76, 129-149, 172-212)

6. Obowiązujące w Urzędzie zasady przeprowadzania służby przygotowawczej urzędnika samorządowego (wynikające z Regulaminu służby przygotowawczej) przewidywały następujące etapy:

- weryfikacja dokumentacji nowo zatrudnianego w Urzędzie²⁷ pracownika na stanowisku urzędniczym (w tym kierowniczym) przez pracownika do spraw kadrowych, pod kątem zasadności przeprowadzenia służby przygotowawczej (zakończenie procedury w przypadku złożenia

²⁴ Dalej: BIP.

²⁵ Próba obejmowała każdy z 11 naborów zakończonych wyborem na stanowiska pracowników Urzędu oraz dwóch wybranych naborów niezakończonych zatrudnieniem.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1638, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

²⁷ Umowa zawarta na okres sześciomiesięczny.

dokumentów potwierdzających zdanie z wynikiem pozytywnym egzaminu kończącego służbę przygotowawczą);

- sporządzenie przez Sekretarza/kierownika referatu opinii o skierowaniu/zwolnienia pracownika od służby przygotowawczej nowo zatrudnianego pracownika, na podstawie wniosku pracownika do spraw kadrowych (przekazywanego również Burmistrzowi);
- podjęcie przez Burmistrza decyzji o skierowaniu/zwolnieniu pracownika od służby przygotowawczej nowo zatrudnianego pracownika, gdzie określano m.in. plan służby przygotowawczej oraz termin egzaminu kończącego służbę przygotowawczą – na podstawie wniosku Sekretarza/kierownika referatu;
- przeprowadzenie egzaminu sprawdzającego (testu) kończącego służbę przygotowawczą przez Komisję egzaminacyjną oraz sporządzenie protokołu, z dokonaną oceną egzaminu;
- wydanie przez Komisję egzaminacyjną zaświadczenia o ukończeniu służby przygotowawczej urzędnika samorządowego i zdaniu egzaminu kończącego służbę;
- złożenie ślubowania w obecności Burmistrza lub Sekretarza przy zawieraniu kolejnej umowy o pracę przez pracownika.

W wyniku 11 skutecznie zakończonych naborów na stanowiska urzędnicze, służbę przygotowawczą należało przeprowadzić wobec sześciu nowo zatrudnianych pracowników w Urzędzie, gdyż pozostałych pięciu pracowników nie podlegało wymogowi jej odbycia zgodnie z przesłankami określonymi w art. 16 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Badanie odbycia sześciu służb przygotowawczych, które w pięciu przypadkach zakończono przeprowadzeniem egzaminu kończącego tę służbę²⁸ wykazało w czterech przypadkach wypełnienie regulacji wynikających z Regulaminu służby przygotowawczej. Natomiast w przypadku dwóch służb przygotowawczych (na stanowisko do spraw zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej oraz stanowisko do spraw ewidencji ludności), nierzetelnie przeprowadzono egzamin kończący służbę przygotowawczą, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto nie zapewniono wymaganej Regulaminem służby przygotowawczej obsady Komisji egzaminacyjnej, gdyż przy egzaminie pracownika na stanowisko do spraw zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej nie uczestniczył zobowiązany kierownik referatu, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II, str. 73-76, 129-134, 150-171, 193-231)

7. Obowiązujące w Urzędzie zasady przeprowadzania oceny okresowej urzędnika samorządowego (wynikające z Regulaminu okresowej oceny pracowników) przewidywały następujące etapy:

- pracownik do spraw kadrowych w styczniu każdego roku przekazuje kierownikom referatu (w tym również Burmistrzowi) informacje o pracownikach, których należy ocenić do końca stycznia tego roku²⁹ wraz z arkuszami okresowej oceny pracownika samorządowego;

²⁸ Zakończenie jednej służby przygotowawczej (rozpoczętej 5 lutego 2025 r.) planowano zakończyć egzaminem w czerwcu 2025 r. (po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostce).

²⁹ Ocena za okres dwóch lat pracy w Urzędzie. W przypadku braku możliwości dokonania tej oceny, umożliwiono ocenę za inny okres, ale co najmniej sześciomiesięczny.

- oceny dokonuje kierownik referatu (w tym również Burmistrz), w formie arkusza okresowej oceny pracownika samorządowego, na podstawie rozmowy z ocenianym, o której pracownik miał zostać poinformowany co najmniej dwa dni przed jej terminem;
- sporządzoną ocenę na piśmie przekazywano ocenianemu oraz pracownikowi do spraw kadrowych;
- sporządzający oceny był zobowiązany złożyć w terminie 30 dni od upływu terminu na dokonanie ocen podległych pracowników, sprawozdania.

Analiza przeprowadzonych ocen na próbie ośmiu pracowników³⁰, że oceny dla pięciu z nich zostały dokonane terminowo, w sposób określony ww. procedurą. W przypadku trzech urzędników stwierdzono nieprzeprowadzenie oceny okresowej, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto Skarbnik i kierownik Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej w latach 2021-2023, jak i nadzorujący ten referat Sekretarz w 2024 r., nie sporządzili i nie przekazali Burmistrzowi – wymaganych Regulaminem okresowej oceny pracowników – sprawozdań dotyczących ocen, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Według informacji pracownika do spraw kadrowych, nie przeprowadzono ocen okresowych w Referacie Inwestycji i Gospodarki Komunalnej od 2016 r. wobec dwóch pracowników oraz następnie wobec pięciu nowozatrudnionych pracowników od początku ich zatrudnienia w Urzędzie (od 1 kwietnia 2017 r. do 1 listopada 2020 r.). Oceną okresową wobec nich przeprowadzono w styczniu 2025 r., m.in. przez Zastępcę Burmistrza pełniącego nadzór nad tym Referatem, z uwagi na niepowołanie w okresie od 1 września 2023 r. do 31 stycznia 2025 r. kierownika tego Referatu. Ponadto w Referacie Budżetu i Finansów nie dokonano ocen czterech pracowników w styczniu 2024 r. Z uwagi na zmianę na stanowisku Skarbnika od 1 stycznia 2025 r., przeprowadzenie stosownych ocen pracowników – wedle informacji Burmistrza – będzie możliwi po 1 lipca 2025 r.

(akta kontroli tom II, str. 193-212, 232-255)

8. Zasady podnoszenia kwalifikacji pracowników i zapewnienie ich rozwoju zawodowego zostały określone w Regulaminie podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Pracownik ds. organizacyjnych i obsługi sekretariatu, na podstawie zgłoszonych przez kierowników komórek organizacyjnych zapotrzebowań na szkolenia zewnętrzne, sporządzał harmonogram szkoleń na rok następny. Harmonogram podlegał akceptacji Sekretarza oraz zatwierdzeniu przez Burmistrza.

Na podstawie harmonogramu szkoleń zewnętrznych i bieżących potrzeb Urzędu, Sekretarz decydował o przeprowadzeniu szkoleń grupowych wewnątrz urzędowych.

Pracownik ds. organizacyjnych i obsługi sekretariatu prowadził rejestr szkoleń oraz sporządzał do 31 stycznia sprawozdanie rzeczowo-finansowe z realizacji szkoleń i przedkładał je do akceptacji Sekretarzowi, następnie do zatwierdzenia Burmistrzowi.

W dokumentacji dotyczącej szkoleń sporządzonej na podstawie Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych stwierdzono następujące braki formalne:

³⁰ Dobór losowy – po czterech losowo wybranych urzędników samorządowych oraz kierowników na stanowiskach urzędniczych.

- sporządzone w latach 2021-2024 harmonogramy szkoleń zewnętrznych nie były zaakceptowane przez Sekretarza,
- sporządzone za lata 2021-2024 sprawozdania rzeczowo-finansowe nie zawierały daty sporządzenia, akceptacji Sekretarza oraz zatwierdzenia przez Burmistrza,

o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Roczne harmonogramy szkoleń zewnętrznych na poszczególne lata okresu objętego kontrolą przewidywały realizację łącznie:

- 16 szkoleń w 2021 r. dla 40 pracowników oraz jednego szkolenia dla wszystkich zatrudnionych, zrealizowano 30 szkoleń (32 uczestników) za łączną kwotę 26,7 tys. zł,
- 16 szkoleń 2022 r. dla 33 pracowników, zrealizowano 23 szkolenia (29 uczestników) na kwotę 19,7 tys. zł,
- 17 szkoleń w 2023 r. dla 22 pracowników, zrealizowano 33 szkolenia (37 uczestników) na kwotę 29,7 tys. zł,
- 15 szkoleń w 2024 r. dla 31 pracowników, zrealizowano 26 szkoleń (31 uczestników) za łączną kwotę 24,0 tys. zł.

Nie wszystkie zrealizowane szkolenia były ujęte w planach rocznych – w latach 2021-2024 ich liczba wynosiła odpowiednio: 14, 12, 21, 20.

Jak wyjaśniła Inspektor ds. organizacyjnych i obsługi sekretariatu, niezrealizowanie wszystkich zaplanowanych szkoleń zewnętrznych wynikało z tego, że nie było możliwości przewidzieć jakie szkolenia będą faktycznie potrzebne dla pracowników, a faktyczna realizacja związana jest z aktualnymi potrzebami pojawiającymi się w ciągu roku.

W wyniku analizy realizacji planu szkoleń na próbie ośmiu pracowników³¹ ustalono, że pracownicy realizowali szkolenia planowe i pozaplanowe. Łącznie w latach 2021-2024 pracownicy uczestniczyli w 41 szkoleniach: w tym 15 planowych i 26 pozaplanowych.

Udział pracowników w 14 szkoleniach został potwierdzony certyfikatami lub zaświadczeniami, a w 27 przypadkach pracownicy po szkoleniu nie dostarczyli dokumentów potwierdzających udział w szkoleniach pracownikowi na stanowisku ds. organizacyjnych i obsługi sekretariatu, do czego zobowiązywał ich § 15 Regulaminu ponoszenia kwalifikacji zawodowych. Ponadto, wbrew zapisom § 15 Regulaminu ponoszenia kwalifikacji zawodowych, pracownicy nie sporządzali końcowych ocen szkolenia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 41-62, 385-408)

9. Zasady przyznawania nagród i dodatków specjalnych pracownikom Urzędu określone zostały w Regulaminie wynagradzania. W ramach posiadanych środków budżetowych w Urzędzie – na podstawie § 18 Regulaminu wynagradzania – tworzy się fundusz nagród, z przeznaczeniem na nagrody za szczególnie osiągnięcia w pracy zawodowej. Wysokość funduszu nagród ustalał Burmistrz.

W latach 2021-2024 Burmistrz nie ustalił funduszu nagród, do czego zobowiązywał go § 18 ust. 2 Regulaminu wynagradzania, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

³¹ Dobór losowy szkoleń zewnętrznych – w czterech przypadkach pracownicy administracyjni, w czterech – kierownicy.

Zgodnie z Regulaminem wynagradzania, Burmistrz mógł przyznawać nagrody z własnej inicjatywy, na wniosek Sekretarza, Skarbnika lub kierownika referatu. Nagrody mogły być przyznawane pracownikom, którzy wzorowo wypełniają swoje obowiązki, przejawiają inicjatywę w pracy i podnoszą jej jakość, a także za: [1] podejmowanie własnych inicjatyw na rzecz poprawy funkcjonowania Urzędu w zakresie obsługi klientów oraz własnego stanowiska pracy, [2] aktywność i udział w działaniach organów samorządowych na rzecz społeczności lokalnej, [3] zaangażowanie pracownika w wykonywaniu dodatkowych obowiązków nałożonych na Urząd zadań o charakterze okresowym, akcyjnym, itp., [4] dbanie o dobry wizerunek Urzędu oraz jego promowanie, [5] podejmowanie inicjatyw w zakresie pozyskiwania środków finansowych pozabudżetowych na realizację zadań Gminy.

W latach 2021-2024 wszystkie nagrody pracownikom Burmistrz przyznał z własnej inicjatywy.

Wysokość wypłaconych nagród kształtowała się następująco w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą:

- w 2021 r. – 133,0 tys. zł³² – wypłacono je 35 z 37 zatrudnionych pracowników,
- w 2022 r. – 16,7 tys. zł³³ – wypłacono je 10 z 36 zatrudnionych pracowników,
- w 2023 r. – 20,3 tys. zł – wypłacono je 29 z 33 zatrudnionych pracowników,
- w 2024 r. – 78,0 tys. zł – wypłacono je 24 z 35 zatrudnionych pracowników.

Burmistrz przyznawał nagrody nieregularnie, a uzasadnieniem ich przyznania było przede wszystkim zaangażowanie w pracę, sumienność, wykazywanie rzetelności w wykonywaniu obowiązków wykorzystując w jak najlepszy sposób wiedzę i umiejętności oraz podejmowanie własnych inicjatyw na rzecz poprawy funkcjonowania Urzędu w zakresie obsługi klientów oraz własnego stanowiska pracy.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że nagrody były przyznawane pracownikom za spełnienie warunków określonych w Regulaminie wynagradzania, opracowanym na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych, a w piśmie informującym o przyznaniu nagrody stosowano synonimy oraz bardziej szczegółowe uzasadnienie. Każdy pracownik, który otrzymał nagrodę wykazywał się szczególnymi osiągnięciami, które nie zostały określone w żadnej definicji – a w jego ocenie – można to rozumieć przez ogólną postawę jaką jest np. wyjątkowe zaangażowanie czy rzetelność. Nagrody były przyznawane w momencie, kiedy pozwalały na to środki budżetowe, dlatego najczęściej był to koniec roku, dla większej grupy pracowników, jednak nie było to związane z osiągnięciami w momencie wypłacenia nagrody, a oceną pracowników za różne okresy wzorowego wykonywania obowiązków pracowniczych. Burmistrz wskazał również, że przy obecnych trudnościach w znalezieniu i „zatrzymaniu” pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego, niewiele jest możliwości doceniania i motywowania pracowników wykazujących się wzorową postawą wobec wykonywanych obowiązków, a przyznanie nagrody jest przez pracowników oczekiwane.

Na podstawie próby 13 pracowników³⁴, którym przyznano nagrody w kwietniu 2022 r. i grudniu 2024 r. ustalono, że:

³² W tym 11,9 tys. zł w związku z realizacją projektów zewnętrznych.

³³ W tym 2,1 tys. zł w związku z realizacją projektów zewnętrznych.

³⁴ Dobór celowy, w oparciu o wysokość i zróżnicowanie nagród w poszczególnych grupach pracowników: w próbie dot. kwietnia 2022 r. uwzględniono: trzech pracowników na stanowiskach

- w kwietniu 2022 r. najwyższe nagrody otrzymało dwóch pracowników na stanowiskach: inspektor oraz referent (2,6 tys. zł), najniższą: inspektor – 0,6 tys. zł;
- w grudniu 2024 r. najwyższe nagrody otrzymali pracownicy zatrudnieni na stanowiskach: starszy informatyk, podinspektor oraz czterech inspektorów (3,0 tys. zł), najniższe: kierowca/konserwator, sprzątaczką, inspektor, Główny Księgowy (1,8 tys. zł);
- wszystkie nagrody przyznał Burmistrz z własnej inicjatywy;
- w pismach informujących pracowników o przyznaniu nagrody, znajdowały się uzasadnienia ich przyznania.

W Urzędzie nie uwzględniano nagród do podstawy wymiaru świadczeń chorobowych (wedle postanowień § 18 ust. 12 Regulaminu wynagradzania), co stanowiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa³⁵, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dodatki specjalne, przyznawane były pracownikom Urzędu na podstawie § 17 Regulaminu wynagradzania z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności na czas określony nie dłużej niż rok. Zgodnie z § 17 ust. 3 Regulaminu wynagradzania, wysokość przyznanego dodatku specjalnego nie mogła być wyższa niż 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego (jeśli pracownikowi był przyznany).

Na dodatki specjalne w latach 2021-2024 przeznaczono:

- w 2021 r. – 1,3 tys. zł, a dodatki przyznano dwóm pracownikom,
- w 2022 r. – 11,3 tys. zł, a dodatki przyznano siedmiu pracownikom,
- w 2023 r. – 60,0 tys. zł, a dodatki przyznano 16 pracownikom,
- w 2024 r. – 52, 4 tys. zł, a dodatki przyznano 18 pracownikom.

Losowo wybrana próba pięciu dodatków specjalnych przyznanym pracownikom wykazała, że w trzech przypadkach dodatki przyznano z naruszeniem zasady określonej w § 17 ust. 3 Regulaminu wynagradzania, tj. przekroczyły 40% ich wynagrodzenia zasadniczego, a w jednym przypadku z naruszeniem § 17 ust. 1 ww. Regulaminu, tj. dodatek przyznany był na rok kalendarzowy, po czym ponownie na kolejny rok kalendarzowy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie stosowano pozafinansowych sposobów motywacji.

(akta kontroli tom I, str. 63-142, 361-384, 413; tom II str. 266-268)

10. W Urzędzie nie opracowano formalnych zasad awansowania pracowników.

Inspektor ds. kadr wyjaśniła, że wszelkie decyzje podejmuje Burmistrz według własnej oceny z uwzględnieniem spełnienia warunków nałożonych ustawą o pracownikach samorządowych oraz rozporządzeniem w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

administracyjnych: inspektora ds. księgowości budżetowej, inspektora ds. wymiaru podatku i referenta ds. księgowości podatkowej. W próbie dot. grudnia 2024 r. uwzględniono: pięciu inspektorów, jednego podinspektora, dwóch pracowników na stanowiskach gospodarczych i obsługi, jednego starszego informatyka i jednego Głównego Księgowego.

³⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 501; dalej: ustawa o świadczeniach pieniężnych.

Burmistrz wyjaśnił, że ustawa o pracownikach samorządowych, nie narzuca obowiązku opracowania odrębnych zasad awansowania pracowników, wskazuje jedynie, że pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko. Ponadto, Burmistrz wyjaśnił, że Urząd jest na tyle mały, że jest w stanie samodzielnie ocenić, czy pracownik spełnia oczekiwania pracodawcy i niezbędne wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych i na tej podstawie podejmuje decyzję o awansie.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie awansowano 19 pracowników na wyższe stanowiska (w tym ośmiu dwukrotnie, tj. referent – podinspektor – inspektor oraz jedną osobę czterokrotnie, tj. podinspektor – inspektor – zastępca kierownika referatu – ½ etatu kierownika referatu i ½ etatu zastępcy Burmistrza – Zastępca Burmistrza), a także 12 pracownikom podwyższono wynagrodzenie zasadnicze, bez zmiany zajmowanych stanowisk³⁶.

Analiza dokumentacji dotyczącej awansów losowo wybranych pięciu pracowników³⁷ wykazała, że:

- w pięciu przypadkach Burmistrz awansował pracowników z własnej inicjatywy,
- w pięciu przypadkach pracownicy otrzymali pisemną informację o awansie,
- w trzech przypadkach pracownicy nie byli poddani okresowej ocenie,
- w pięciu przypadkach awansowani pracownicy brali udział w szkoleniach zewnętrznych,
- w pięciu przypadkach pracownicy otrzymywali nagrody Burmistrza w związku z ich zaangażowaniem, sumiennością, rzetelnością i podejmowaniem własnych inicjatyw na rzecz poprawy funkcjonowania Urzędu w zakresie obsługi klientów oraz własnego stanowiska, a także w związku z realizacją projektów dofinansowanych z zewnętrznych funduszy.

(akta kontroli tom I, str. 143-360, 416)

11. W latach 2021-2024 w Urzędzie nie wykonywano pracy w godzinach nadliczbowych.

(akta kontroli tom I, str. 409-410)

12. W rejestrze skarg za lata 2021-2024, prowadzonym w elektronicznym systemie obiegu dokumentów³⁸, nie odnotowano wpływu skarg w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie.

W latach 2021-2024 Urząd nie był kontrolowany przez jednostki zewnętrzne w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi.

Przewodnicząca Rady Miejskiej w Świerzawie poinformowała, że w okresie 2021-2024 do Rady Miejskiej nie wpłynęła żadna skarga na działalność Burmistrza w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi i w związku z powyższym, Rada nie podejmowała żadnych działań.

(akta kontroli tom I, str. 6-12, 38-39)

³⁶ Wskazana liczba nie dotyczy podwyższenia wynagrodzenia w ramach tzw. podwyżek „inflacyjnych” dla wszystkich pracowników.

³⁷ Zatrudnionych obecnie na następujących stanowiskach: Zastępca Burmistrza, Inspektor ds. organizacyjnych i obsługi sekretariatu, Kierownik Referatu Ochrony Środowiska, Inspektor ds. kadr i płac oraz Inspektor ds. ewidencji mienia gminnego.

³⁸ EZD Proton, obszar Rejestry: „Rejestr skarg i wniosków”.

13. Burmistrz wyjaśnił, że dużą trudnością w zarządzanym przez niego Urzędzie było spełnienie oczekiwań pracowników przy jednoczesnym zachowaniu ograniczeń wynikających z budżetu, którym Gmina dysponuje, oraz ograniczeń wynikających z przepisów prawa. Wynikało to z tego, że obecnie dominuje rynek pracownika, co przekłada się na poważne trudności w znalezieniu pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje pozwalające na prawidłowe wykonywanie zadań nałożonych na samorzady. Ograniczona liczba wykwalifikowanych pracowników na rynku pracy, liczba zadań do wykonania na stanowiskach oraz niski poziom wynagrodzeń w porównaniu z sektorem prywatnym, mają swoje odzwierciedlenie w procedurach naboru, które coraz częściej pozostają nierozstrzygnięte z powodu braku ofert lub braku odpowiednich kandydatów. W gminie tak małej jak Świerzawa, niż demograficzny oraz emigracja potencjalnych pracowników do większych miast, są szczególnie widoczne. Trudno jest „ściągnąć” pracowników innych miast, ponieważ wiąże się to z oczekiwaniami odpowiedniego wynagrodzenia rekompensującego czas oraz koszty dojazdu, na które Urząd nie zawsze może sobie pozwolić. Coraz częściej zdarza się również, że pracownicy nie radzą sobie z natłokiem prowadzonych spraw, nakładającymi się terminami, a także z ilością przepisów obowiązującego prawa i brakiem ich jednolitych interpretacji, a kierownikowi jednostki trudno jest te problemy rozwiązywać.

(akta kontroli tom I, str. 409-410)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W naborze na stanowisko kierownika Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej, nie udokumentowano rzetelnie dokonanej oceny merytorycznej kandydata z którym członkowie komisji rekrutacyjnej przeprowadzili rozmowę kwalifikacyjną, w tym treści skierowanych pytań merytorycznych i dokonanych ocen, co było niezgodne z § 8 ust. 4 i 5 Regulaminu naboru.

Burmistrz wyjaśnił, że w tym naborze wpłynęła tylko jedna oferta, a z kandydatem przeprowadzono rozmowę kwalifikacyjną, weryfikującą ogólną wiedzę i doświadczenie kandydata. Komisja rekrutacyjna zadawała pytania, których nie udokumentowano wraz z ocenami przez niedopatrzenie.

(akta kontroli tom II, str. 73-76, 129-149)

2. W każdym z dwóch protokołów zdawczo-odbiorczych, którymi przekazywano akta osobowe i pozostałą dokumentacją związaną ze stosunkiem pracy pracowników, którzy przestali być pracownikami Urzędu w wyniku zawartych na podstawie art. 22 ustawy o pracownikach samorządowych porozumień o przeniesieniu pracownika do innej jednostki, nierzetelnie udokumentowano zakres przekazywanej dokumentacji, nie wymieniając jakie dokumenty przekazano.

Burmistrz wyjaśnił, że w protokołach zdawczo-odbiorczych potwierdzano przekazania całej dokumentacji pracowniczej, a wymóg szczegółowego dokumentowania będzie praktykowany w przyszłości.

(akta kontroli tom II, str. 172-212)

3. Nierzetelnie przeprowadzono egzamin kończący służbę przygotowawczą pracowników zatrudnionych na stanowisku do spraw: [1] zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej, przeprowadzony 29 lipca 2021 r.; [2] ewidencji ludności, przeprowadzony 5 września 2022 r., gdyż treść pytań na tym egzaminie (25), była [ad. 1] w 100% była identyczna z pytaniami testowymi, które zadano przy merytorycznej ocenie kandydata przeprowadzonej w trakcie

rozmowy kwalifikacyjnej 22 stycznia 2021 r. (gdzie uzyskano 100% poprawnych odpowiedzi); [ad. 2] w 88,0% była identyczna z pytaniami testowymi, które zadano przy merytorycznej ocenie kandydata przeprowadzonej w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej 2 marca 2023 r.

Burmistrz wyjaśnił, że za przygotowanie egzaminu kończącego służbę przygotowawczą odpowiedzialny był Sekretarz, którego stosunek pracy zakończył się 31 sierpnia 2023 r., a wystąpienie takiej sytuacji mogło być spowodowane np. natłokiem spraw do załatwienia i brakiem czasu na tworzenie pytań egzaminacyjnych.

(akta kontroli tom II, str. 73-76, 129-134, 150-171, 193-212)

4. Nie zapewniono wymaganej § 12 ust. 2 pkt 2 zarządzenia dot. służby przygotowawczej, obsady Komisji egzaminacyjnej, gdyż 29 lipca 2021 r. przy egzaminie pracownika zatrudnionego na stanowisku do spraw zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej, nie uczestniczył kierownik referatu, tj. Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego³⁹.

Burmistrz wyjaśnił, że w tym dniu Kierownik USC korzystał z urlopu na żądanie, natomiast Zastępcę Kierownika USC przebywał na urlopie wypoczynkowym, w związku z czym wyjątkowo egzamin został przeprowadzony w niepełnym składzie osobowym.

NIK wskazuje, że należało podjąć działania organizacyjne zapewniające udział w pracach komisji egzaminacyjnej wymaganych osób.

(akta kontroli tom II, str. 73-76, 150-171, 193-212)

5. W przypadku trzech z ośmiu pracowników nie przeprowadzono wymaganej oceny okresowej, w tym w latach 2022-2024 jednego pracownika (którego ostatnia ocena była w styczniu 2020 r.) i dwóch pracowników w 2024 r. (ostania ocena w styczniu 2022 r.), co było niezgodne z art. 27 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Stosownie do tego przepisu oceny na piśmie dokonuje bezpośredni przełożony pracownika samorządowego, nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy.

Burmistrz wyjaśnił, że za przeprowadzenie tych ocen odpowiedzialny był Skarbnik, którego stosunek pracy został rozwiązany 31 grudnia 2024 r. z powodu lekceważącej postawy wobec wykonywanych obowiązków – co zdaniem Burmistrza – mogło być jednym z powodów nieprzeprowadzenia ocen okresowych.

(akta kontroli tom II, str. 73-76, 193-212, 232-255)

6. Skarbnik (za lata 2022 i 2024), Kierownik Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej (za lata 2021-2023), jak i nadzorujący ten Referat Sekretarz (za 2024 r.), nie sporządzili i nie przekazali Burmistrzowi sprawozdań dotyczących ocen okresowych⁴⁰, co było niezgodne z § 11 ust. 4 Regulaminu okresowej oceny pracowników.

Burmistrz wyjaśnił, że zobowiązani do sporządzenia ocen okresowych nie są już pracownikami Urzędu, przez co nie ma możliwości ustalenia powodu niesporządzenia sprawozdań.

³⁹ Dalej: USC.

⁴⁰ W sprawozdaniu przełożony miał wskazać pracowników, których oceniono, jak również wyjaśnić przyczyn nieprzeprowadzenia ocen okresowych u pracowników Urzędu zobowiązanych do oceny okresowej.

NIK wskazuje, że obowiązek sporządzenia i przekazania Burmistrzowi sprawozdań z przeprowadzonych ocen okresowych podległych pracowników, stanowiło potwierdzenie przeprowadzenie przez kierowników ocen okresowych, czego nie wyegzekwowano.

(akta kontroli tom II, str. 73-76, 193-212)

7. Urząd w latach 2021-2024 w odniesieniu do 29 pracowników, na łącznie 129 okresów pobierania świadczeń chorobowych, nie uwzględnił nagród do podstawy wymiaru tych świadczeń (stosownie do § 18 ust. 12 Regulaminu wynagradzania), co stanowiło naruszenie art. 36, 42 i 47 ustawy o świadczeniach pieniężnych. Zgodnie z tymi przepisami podstawę wymiaru świadczeń chorobowych stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstała niezdolność do pracy.

Burmistrz wyjaśnił, że powyższe zapisy wynikały z interpretacji art. 41 ustawy o świadczeniach pieniężnych⁴¹. Ponadto Burmistrz podkreślił, że nagrody nie przyznawano za konkretne okresy (miesięczne, kwartalne), lecz za całokształt wykonywanej pracy, a w wewnętrznych regulacjach nie wskazano ich pomniejszania z powodu niezdolności pracownika do pracy.

NIK nie podziela argumentacji wynikającej ze złożonych wyjaśnień wskazując, że: [1] podstawą wymiaru świadczeń chorobowych stanowi wynagrodzenie wypłacone pracownikowi, którym bez wątplenia jest przyznana nagroda za wykonywaną pracę; [2] powołany przepis art. 41 ustawy o świadczeniach pieniężnych, dotyczy nagród okresowych, tj. takich których Burmistrz nie przyznawał.

(akta kontroli tom II, str. 73-76, 256-265, 269-273)

8. Dokumentacja dotycząca szkoleń pracowników była sporządzana nierzetelnie, tj.:

- harmonogramy szkoleń zewnętrznych nie zostały zaakceptowane przez Sekretarza, co było niezgodne z § 7 Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji szkoleń nie zawierały daty sporządzenia, akceptacji Sekretarza i zatwierdzenia Burmistrza, co było niezgodne z § 10 pkt 2 Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Burmistrz wyjaśnił, że powyższe wynikało z niedopilnowania i zostanie to poprawione w kolejnych harmonogramach szkoleń i sprawozdaniach rzeczowo-finansowych.

(akta kontroli tom I, str. 41-62, 385-408, 417-418)

9. Pracownicy po odbyciu 41 szkoleń wewnętrznych nie sporządzili końcowych ocen szkolenia, a także w 27 na 41 przypadków nie dostarczyli pracownikowi na stanowisku ds. organizacyjnych i obsługi sekretariatu dokumentów potwierdzających udział w szkoleniach, tj. certyfikatów lub zaświadczeń, pomimo że zobowiązywał ich do tego § 15 Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, co było działaniem nierzetelnym.

Inspektor ds. organizacyjnych i obsługi sekretariatu wyjaśniła, że wybuch epidemii COVID-19 zaburzył pracę Urzędu, co wpłynęło także na pominięcie

⁴¹ O treści: Przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego nie uwzględnia się składników wynagrodzenia, do których pracownik zachowuje prawo w okresie pobierania tego zasiłku zgodnie z postanowieniami układów zbiorowych pracy lub przepisami o wynagradzaniu, jeżeli są one wypłacane za okres pobierania tego zasiłku.

obowiązku składania ocen końcowych. Po ponownej analizie ww. Regulaminu zobowiązała się do bieżącego i kompletnego uzupełniania dokumentacji, tj. ocen uczestników szkolenia i certyfikatów. Wyjaśniła również, że nie każda firma szkoleniowa wystawia certyfikaty lub zaświadczenia.

(akta kontroli tom I, str. 41, 385-408)

10. W latach 2021-2024 Burmistrz nie ustalił funduszu nagród, pomimo że zgodnie z § 18 ust. 2 Regulaminu wynagradzania⁴², wysokość funduszu nagród ustala Burmistrz.

Burmistrz wyjaśnił, że nie wydzielił funduszu nagród z powodu niewystarczających dochodów, które były planowane. Nagrody przyznawane były z bieżących środków budżetowych przeznaczonych na wynagrodzenia na dany rok, jeśli pozwalały na to oszczędności uzyskane np. w wyniku zwolnień lekarskich pracowników lub zmian kadrowych. Przydzielanie nagród związane było również z dofinansowaniem prowadzonych przez pracowników projektów zewnętrznych.

(akta kontroli tom I, str. 409-410)

11. Niezgodnie z § 17 ust. 3 Regulaminu wynagradzania, trzy na pięć dodatków specjalnych zostało przyznanych w kwocie wyższej, tj. 40% wynagrodzenia zasadniczego pracowników⁴³. Dodatki specjalne przyznane zostały w wysokości odpowiednio: 59,3% (dodatek zawyżony o kwotę 1040 zł), 66,7% (dodatek zawyżony o kwotę 1200 zł) i 41,6% (dodatek zawyżony o kwotę 79 zł) wynagrodzenia zasadniczego⁴⁴. Ponadto, w jednym na pięć przypadków, dodatek specjalny został przyznany na okres od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., a następnie ponownie za wykonywanie tych samych zadań na okres od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.⁴⁵

Burmistrz wyjaśnił, że w dwóch przypadkach dodatek został przyznany za wykonywanie dodatkowych zadań dotyczących zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego w produkcji rolnej, a środki przekazane przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu na obsługę zadania zależne są od ilości wypłaconych środków dla rolników, co wiąże się bezpośrednio z ilością włożonej pracy. Dodatki specjalne zostały przyznane w kwocie przekraczającej 40% wynagrodzenia z uwagi na zaangażowanie i wzorowe wywiązanie się z dodatkowych obowiązków, mimo bieżącego prowadzenia spraw związanych ze swoim stanowiskiem, ale nie była to standardowa procedura, a wyjątkowa sytuacja. W trzecim przypadku dodatek specjalny został omyłkowo wypłacony w kwocie wyższej niż 40% z powodu błędnych obliczeń podstawy – zaliczono wynagrodzenie zasadnicze i dodatek stażowy.

Z kolei w przypadku przyznania dodatku specjalnego na okres od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. a następnie ponownie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r., Burmistrz wyjaśnił, że Regulamin wynagradzania pozwala na przyznanie dodatku specjalnego z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków na czas określony nie dłuższy niż rok. Z powodu rezygnacji osoby zajmującej się konserwacją i nakręcaniem zegara znajdującego się na wieży budynku Urzędu, obowiązki te zostały nałożone pracownikowi Urzędu na czas określony od

⁴² Zgodnie z § 18 Regulaminu wynagradzania, w ramach posiadanych środków budżetowych, tworzy się fundusz nagród, z przeznaczeniem na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej (ust. 1). Wysokość funduszu nagród ustala Burmistrz (ust. 2).

⁴³ Pracownicy nie mieli przyznanych dodatków funkcyjnych.

⁴⁴ Pisma: FB.Kp.2160.3.4.2023, FB.Kp.2160.2.4.2023, FB.Kp.2160.5.2.2024.

⁴⁵ Pisma: FB.Kp.2160.1.7.2023 i FB.Kp.2160.1.8.2024.

1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. co było zgodne z ww. Regulaminem. W tym czasie nie znaleziono osoby, która mogłaby wykonywać te zadania, więc ponownie podjęto decyzję o czasowym przyznaniu dodatku specjalnego pracownikowi Urzędu. Z uwagi na okresowy charakter dodatku specjalnego, w 2025 r. dodatek nie został przyznany, rozważana jest decyzja o wprowadzeniu tych czynności do Regulaminu organizacyjnego i zawarcie ich w zakresie obowiązków.

Zdaniem NIK, powtórzenie zakresu zwiększonych obowiązków przez kolejny rok jednoznacznie wskazuje na stały charakter tych obowiązków i jest zaprzeczeniem *ratio legis* normy wynikającej z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych.

(akta kontroli tom I, str. 66-142, 361-362, 383-384, 413)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości odnoszące się do funkcjonowania w Urzędzie systemu zarządzania zasobami ludzkimi wskazują na potrzebę podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą w Urzędzie w celu urzeczywistnienia określonego w art. 68 ustawy o finansach publicznych, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy. Rzeczone działania wzmacniające winny dotyczyć: a) rzetelnego dokumentowania prowadzonych naborów poprzez dokumentowanie dokonanej oceny merytorycznej; b) szczegółowego dokumentowania w protokołach zdawczo-odbiorczych – przekazywanej do innej jednostki – dokumentacji pracowniczej; c) podjęcia działań w zakresie rzetelnego przeprowadzania egzaminu kończącego służbę przygotowawczą pracowników samorządowych, w tym zapewnienia wymaganego składu Komisji egzaminacyjnej oraz miarodajnych testów z odbycia służby przygotowawczej; d) egzekwowania od pracowników uczestniczących w szkoleniach, dostarczania certyfikatów lub zaświadczeń oraz sporządzania ocen końcowych; e) rzetelnego sporządzania dokumentacji związanej z planowaniem szkoleń; f) dokonywania ocen okresowych pracowników, jak i sporządzania przez przełożonych sprawozdań z ich przeprowadzenia.

Wnioski

1. Doprowadzenie do zwrotu zawyżonych dodatków specjalnych.
2. Ustalanie funduszu nagród.
3. Zmiana postanowień Regulaminu wynagradzania w zakresie uwzględnienia nagród przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego oraz doprowadzenie do zwrotu zaniżonych wynagrodzeń z tytułu określenia podstawy wymiaru zasiłku chorobowego wypłaconego w latach 2021-2024 nie uwzględniającego przyznane pracownikom nagrody.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we

Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, 13 czerwca 2025 r.

Kontroler

Paweł Potemski
Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński

/podpisano elektronicznie/